

Маспанина Вероника Александровна,
учитель истории и обществознания гимназии № 174,
г. Екатеринбург

Проблемы становления российского федерализма

Даже беглое знакомство с текстом Российской Конституции показывает, что почти треть из ее 137 статей посвящена прямо или косвенно вопросам федеративного устройства. Конституция определяет федералистскую цель в качестве приоритета (наряду с демократией и правовым государством) для российского государства [1].

Взаимосвязь между федерализмом и конституционализмом — излюбленная тема политологов. В конституции федеративного государства можно выделить следующие атрибуты: «1) Два уровня правления осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения; 2) каждый уровень имеет по крайней мере одну сферу компетенции, в которой он является автономным; 3) имеются определенные гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) автономности каждого уровня правления в своей собственной сфере компетенции» [2, с. 35].

В период обсуждения Проекта Конституции на Конституционном совещании в качестве условия вступления его в юридическую силу первоначально предлагалась идея одобрения этого Проекта большинством составных частей Федерации. При таком варианте одобрение должны были бы дать законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, принятие новой конституции стало бы одновременно и началом новой федерации, основанной на открытом и всеми признанном согласии ее субъектов, т. е. на присоединении к основополагающему договору, как в случае классических федераций — Швейцарии, США. Однако из-за наличия признаков явного недовольства политикой Центра (и в особенности акциями президента

и Правительства в ходе конституционного кризиса 1993 г. со стороны представительных органов власти в ряде субъектов РФ, в том числе по отношению к уже заключенному договору, не вошедшему в т. н. президентский проект новой Конституции, в качестве процедуры принятия Конституции был избран всероссийский референдум (всенародное голосование), при котором волей граждан, проживающих на территории конкретного субъекта Федерации, определялся бы факт одобрения Проекта Конституции этим субъектом.

Итоги голосования оказались противоречивыми: хотя Проект Конституции поддерживали в целом по стране более половины избирателей (согласно официальной статистике 58,4 %), тем не менее в 10 областях и 8 республиках избиратели проголосовали против Проекта [3] (за Проект Конституции проголосовали: в Адыгее — 38,2 % избирателей; в Башкортостане — 40,7 %; в Чувашии — 39,9 %; в Дагестане — 24,8 %; в Калмыкии — 48,5 %; в Карачаево-Черкесской республике — 27,4 %; в Мордовии — 36,1 %; в Туве — 29,7 %), в пяти республиках конституция не была ратифицирована, поскольку явка на голосовании не достигла там 50 % (в Ингушетии она составила 46,0 %, в Хакасии — 45,6 %; в Коми — 47,2 %; в Марий Эл — 46,8 %, в Удмуртии — 44,2 %; в Татарстане — 13,4 %) [4]. Чечня, заявившая о выходе из состава Российской Федерации еще в 1991 г., референдум проигнорировала. В целом Конституция 1993 г. фактически не смогла обеспечить согласия всех субъектов Федерации (формальной добровольности членства), необходимого для формирования устойчивой Федерации.

Предполагалось, что и в новую Конституцию Федеративный договор войдет как составная часть. Однако Центру, используя возражения большинства областей и краев, справедливо опасавшихся юридического закрепления более высокого статуса республик в случае инкорпорации Федеративного договора в Основной закон, удалось избежать этого. Таким образом, уже на этапе обсуждения и принятия Конституции Центр предпринимал шаги в направлении смягчения ситуации, связанной с разностатусностью

субъектов РФ, зафиксированной в Федеративном договоре. В тот период в действиях центральной власти по обеспечению государственного единства преобладающими становятся «силовые стратегии», ориентирующиеся на конституционную природу федерации и приоритет Конституции и оценивающие факты ее нератификации в ряде субъектов как не имеющие юридических последствий для статуса РФ и этих субъектов, де-факто остающихся в составе федерации.

Таким образом, можно сделать следующий вывод. В российском конституционном движении присутствует несколько аспектов, осложняющих развитие федерации:

1. Сочетание национального и территориального начал, которое многие исследователи считают серьезной структурной проблемой на пути России к нормально функционирующему федеративному государству. С другой стороны, в полиэтничности российского федерализма некоторые политики и ученые видят залог устойчивости и жизнеспособности социума, распад которого с непредсказуемыми для федерации последствиями неминуем в случае ликвидации национальных образований.

2. Сочетание конституционного равенства с фактическим неравенством субъектов РФ. Принцип равенства является базовым принципом идеальной модели федерации. В Конституции РФ одновременно зафиксированы два взаимоисключающих принципа: ч. 1 ст. 5 провозглашает принцип равенства субъектов РФ; в некоторых других статьях (чч. 2 и 4 ст. 5, ст. 64 и 68) постулируется их разный конституционно-правовой статус (например, у республик в составе РФ — Конституции, у всех прочих субъектов РФ — Уставы), что означает признание различий в правах и обязанностях субъектов РФ. Федеративная практика также фактически исходит из разностатусности субъектов РФ, что проявляется в конкретном объеме полномочий республик, краев и областей в исполнительной и законодательной сферах.

3. Ассиметричность федеративных отношений. В результате того, что составные части федерации получили статус субъекта РФ, исходя не из экономических предпосылок, а по

политическим, историческим и другим внеэкономическим мотивам Россия представляет собой крайне ассиметричную федерацию (федерацию «слонов» и «муравьев», по образному выражению В. А. Рыжкова) [2].

В целом, несмотря на низкий уровень исходного согласия в обществе по вопросу о государственном устройстве новой России, Конституция РФ оказала решающее влияние на федеративный процесс и формирование системы власти в Центре и в регионах, приостановив процесс фактической конфедерализации, чреватой распадом страны.

Вместе с тем, несмотря на значительный процесс институционального строительства в 1990-е гг., в России лишь сформированы основы федеративного устройства, и, как показывает опыт классических федераций, становление федерации в России будет длительным и трудным процессом.

Тем не менее, несмотря на наличие проблем, можно отметить, что становление в Центре и в субъектах РФ новой системы властных институтов, политико-правовая природа и характер взаимодействия которых коренным образом отличается от отношений в рамках «советской федерации», может облегчить формирование качественно новых политических сообществ, которыми являются субъекты федерации.

Примечания

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным референдумом 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 25 декабря. 1993 г. № 237.

2. Федерализм и этническое многообразие в России : сб. ст. / С. Аккиева, Я. Ваславский, И. Габдрафиков и др. ; под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюдера. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. 216 с.

3. Умнова И. А. Фундаментальные аспекты федерализма и природа Российского государства // Федерализм. 1996. № 3. С. 35.

4. Росс К. Федерализм и демократизация в России // Полис. 1999. № 3. С. 99.